

云南省国家公园法律制度研究

李若彤

宁波大学, 浙江 宁波
Email: 534008269@qq.com

收稿日期: 2021年4月22日; 录用日期: 2021年5月8日; 发布日期: 2021年5月18日

摘要

中共十九大提出“要建立以国家公园为主体的自然保护地体系”，云南是我国重要的生物多样性宝库和全球生物多样性热点地区之一，作为我国第一个国家公园试点省，云南省经过数十年的发展，已经取得了显著的成绩，但是由于国家层面尚没有相关法律法规的指导，云南省的国家公园法律制度存在着法制体系不健全、管理机构不明确、公众参与的程序和途径规定不足等问题。本文通过规范分析法，从云南省国家公园的发展状况入手，通过分析云南省国家公园的法律制度，并结合实践经验，进而提出了以下完善意见：云南省应该明确保护优先的原则，加快推进“一园一法”的立法，建立科学的管理体制，并且完善公众参与的途径与程序，从而推进云南省国家公园法律制度的建设进程。

关键词

云南省，国家公园，一园一法

Research on the Legal System of National Parks in Yunnan Province

Ruotong Li

Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: 534008269@qq.com

Received: Apr. 22nd, 2021; accepted: May 8th, 2021; published: May 18th, 2021

Abstract

The 19th Communist Party of China National Congress proposed “to establish a natural reserve system with national parks as the main body”. Yunnan Province is an important biodiversity treasure house in China and one of the global biodiversity hotspots. As the first National Park pilot province in China, Yunnan Province has made remarkable achievements after decades of devel-

opment. However, due to the lack of guidance of relevant laws and regulations at the national level, the legal system of national parks in Yunnan Province has some problems, such as imperfect legal system, unclear management institutions, inadequate procedures and ways of public participation. Through normative analysis, starting from the development of Yunnan National Park, analyzing the legal system of Yunnan National Park, and combining with practical experience, this paper puts forward the following suggestions: Yunnan Province should make clear the principle of protection priority, accelerate the legislation of "One park One law", establish a scientific management system, and improve the ways and procedures of public participation to promote the construction process of the legal system of Yunnan national park.

Keywords

Yunnan Province, National Park, One Park One Law

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

早在 2008 年, 云南省就被批准作为国家公园建设试点省, 自此以后, 迈上了国家公园建设的创新之路。《云南省人民政府办公厅关于贯彻落实建立国家公园体制总体方案的实施意见》中指出, 到 2030 年, 要建立起统一、规范、高效的国家公园体制, 基本形成以国家公园为主体的自然保护地体系, 为了实现这一目标, 云南省提出了统一管理机构、严格保护管理制度等重点任务。国家公园的建设离不开健全的法律体系保障和科学的管理制度, 云南省作为我国第一个国家公园试点省, 在国家公园法律建设方面取得的成就, 对我国其他地区、乃至全国的立法研究具有重要的意义, 对云南省国家公园法律制度进行研究, 可以借鉴其探索的成果, 同时也可以找到其在发展过程中的不足, 为建设国家层面的国家公园立法提供理论支持。

2. 云南省国家公园概述

(一) 国家公园的概念

2017 年发布的《建立国家公园体制总体方案》中将国家公园定义为“国家批准设立并主导管理, 边界清晰, 以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的, 实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地或海洋区域”。在《云南省国家公园管理条例》(以下简称《管理条例》)中明确国家公园为“经批准设立的, 以保护具有国家或者国际重要意义的自然资源和人文资源为目的, 兼有科学研究、科普教育、游憩展示和社区发展等功能的保护区域”。原中国环境保护部和国家旅游局认为: 国家公园是国家为了保护一个或多个典型生态系统的完整性, 为生态旅游、科学研究和环境教育提供场所, 而划定的需要特殊保护、管理和利用的自然区域。美国对国家公园的定义包含狭义和广义两重概念。狭义的国家公园是指拥有着丰富自然资源的、具有国家级保护价值的面积较大且成片的自然区域。广义的国家公园即“国家公园体系”, 是不管现在亦或未来, 由国家公园管理局管理, 以建设公园、文物古迹、历史地段、观光大道、游憩区为目的的所有陆地和水域, 包括国家公园、纪念地、历史地段、风景路、休闲地等, 涵盖 20 个分类^[1]。在美国, 国家公园与国家公园体系是两个相互联系的概念, 国家公园已经从最初单一的形式发展成了今天具备完善的管理模式和保障体系的国家公园体系。在我国, 基于十八大提出的建立

国家公园体制的重点改革任务,我国的国家公园也应该被赋予更广泛的含义,更加体现国家公园的管理模式和保障体系。因此国家公园应该定义为“以保护重要的自然资源和人文资源为目的,由国家批准并主导建设的,以自然环境为依托,集保护、科研、教育、娱乐休闲等功能为一体的陆地和海域,是一种有效实现环境开发与保护的管理模式”。

(二) 云南省国家公园法律制度的发展状况

云南是我国生物多样性的宝库,在中国乃至全世界的生物多样性保护中具有十分重要的地位。但是云南省生态脆弱,经济发展也相对落后,为此云南省政府基于发展的需要率先在全国开始了建设国家公园体制的探索。普达措国家公园 2005 年开始规划建设,2007 年揭牌,这标志着中国第一个国家公园正式挂牌成立。2008 年,云南省被批准为国家公园试点省,决定首批试点建设 8 个国家公园,分别是香格里拉普达措、丽江老君山、西双版纳、梅里雪山、普洱、高黎贡山、南滚河和大围山国家公园。2015 年,云南省被 13 部委确定为国家公园体制试点省,2016 年,云南省政府新批准建立了包括白马雪山、大山包、楚雄哀牢山和独龙江、怒江大峡谷 5 处国家公园,迄今为止,云南省已经批准建立了 13 个国家公园。在立法方面,2001 年和 2004 年分别施行了《丽江老君山国家公园管理办法》和《普达措国家公园保护管理条例》,两个国家公园实现了“一园一法”;2016 年《管理条例》正式施行,2018 年制定了《香格里拉普达措国家公园特许经营项目管理办法》[2]。在规范管理方面,云南省明确了省林业厅作为国家公园的主管部门,并发布了《国家公园基本条件》《国家公园管理评估规范》等 9 项地方标准来规范国家公园的管理。云南省虽然有众多的国家公园,但是这些国家公园从实质意义上来讲,并不属于真正意义上的国家公园,而且关于国家公园的法律体系非常不完善,使得云南省的国家公园没有健全的法律规范来保障,也没有科学的管理制度来指导,种种因素使得云南省国家公园的发展处于停滞的状态,造成了国家公园建设混乱,只注重数量而忽视质量的局面。

3. 云南省国家公园法律制度的不足

国家公园体系的建设在我国起步比较晚,属于新事物,目前仍处于试点阶段,近年来云南省虽然取得了显著的成就,但是由于国家层面没有完善的法律法规、建设经验、管理运营模式可供遵循,云南省国家公园法律制度的建设之路走得有些困难,在法制体系、管理模式、以及公众参与等方面仍然存在一些问题。

(一) 法制体系不健全

构建科学的国家公园法律体系,首先要求明确立法原则。明确保护优先的原则是环境保护法在国家公园领域的具体体现。党的十九大报告中强调“保护优先”的方针,但是在《管理条例》中并没有直接体现,国家公园作为自然保护地的一种,其与自然保护地的功能应当是一致的。设立自然保护地是为了维持生态系统的正常运作,保护是其首要功能,那么国家公园也应该将保护放在优先的位置,对影响国家公园生态系统的各种人为活动进行有效管理,这样可以避免因为国家公园的建设对当地的环境和生态造成新的破坏。《管理条例》作为我国大陆首部地方性国家公园管理法规,并未规定保护优先的原则,不仅会影响云南省国家公园建设的进程,而且会影响其他地区甚至全国的国家公园立法,因此云南省必须在立法中明确保护优先的原则。

宏观上来看,国家公园法律体系应该是一个综合、系统的整体,是由相互联系的法律、法规所组成的,我国的法律体系是以宪法为统帅,以法律为主干,以行政法规、地方性法规为重要的组成部分。国家公园以国家为主导,在实践中需要由国家层次的法律来支撑,保障国家公园的统一性和科学性,但是,到目前为止,我国仍未出台一部专门的国家公园法。《立法法》规定,地方性法规除只能由全国人大及其常委会制定法律的事项外,对其他国家还没有制定法律或者行政法规的事项,可以先制定地方性法规。

从是否存在上位法来看,地方立法可以分为两大类:“执行性立法”和“实验性立法”[3]。《管理条例》显然是典型的“实验性立法”,这就表明《管理条例》不能违背已经出台的上位法。尽管从表面上看其没有上位法,但事实上关于各类保护地,中央已经有了明确的规定。这就导致《管理条例(草案)》在征求意见时,许多行政部门提出其应该与其他的法律法规相协调。为了不违背“不得抵触上位法”的原则,《管理条例》在制定时寸步难行,所以到目前为止,其只规定了国家公园管理的主体框架,但仍不足以解决许多特定问题。其次,云南省的13个国家公园只有两个国家公园实现了“一园一法”,使得国家公园不能结合各州的实际情况和民族文化来进行建设和管理。

(二) 管理机构规定不明确

在2016年实施的《管理条例》中仅仅指出,由省林业行政部门主管国家公园,由国家公园所在地的州(市)人民政府自行决定国家公园管理机构,在实践中,由于在各州(市)的国家公园管理机构不明确,各地的国家公园并未形成与省级管理部门相呼应的地方垂直管理体系。为了解决多头管理的问题,云南省设立普达措国家公园管理局来承担试点区域内的管理职责,以求到2020年基本建立分级统一的管理体制。2019年出台的《云南省人民政府办公厅关于贯彻落实建立国家公园体制总体方案的实施意见》指出,在试点期间,香格里拉普达措国家公园管理局划归省林草局垂直管理,但从全省范围来看,国家公园还是缺乏统一的管理体系,例如梅里雪山国家公园管理局并不归属于迪庆藏族自治州林草局而是直属迪庆藏族自治州政府。在《西双版纳州贯彻落实省委、省政府环境保护督察反馈意见问题整改总体方案》中指出由州生物产业办、州林业局、州农业局、州环境保护局带头加强国家公园的建设,由此可以看出,云南省国家公园还存在管理机构重叠,权力和职责不明确的问题,这种混乱的管理模式无疑在很大程度上阻碍了云南省国家公园的发展。

(三) 公众参与的程序和途径规定不足

党的十九大报告提出,要建立社会组织和公众共同参与的环境治理体系,强调了我国生态环境保护中社会和公众参与的重要性。因此,公众参与制度在国家公园体制的建设中也发挥着不可或缺的作用,是有效发挥国家公园功能和价值的重要前提,也是管理国家公园的重要途径。

要落实公众参与制度,就必须明确公众参与的程序和途径,只有法律明确规定了具体条款,公众参与制度才能有效的贯彻下去。在国家公园的建设的起步阶段,云南省国家公园的法律制度仍不健全,对公众参与制度的规定也寥寥无几,在《管理条例》中规定了建立国家公园专家咨询机制、激励公众采用捐赠、志愿服务等形式以及鼓励周边社区民众参与到国家公园的管理当中,但是具体怎样参与却没有规定。对比《神农架国家公园保护条例》用整整一章的篇幅来对公众参与制度进行规定,比较详细地规定了信息公开制度、志愿者制度、生态保护基金会以及监督举报制度等,可以看出,云南省对公众参与途径的规定比较单一,而且对公众参与的规定比较笼统,如何建立专家咨询机制、如何激励公众通过各种形式参与到国家公园的管理当中都没有规定,使得公众参与缺乏可操作性,这就导致公众参与制度成为了一纸空谈,公众参与制度流于形式,无法在实质上实现,这在一定程度上阻碍了云南省国家公园的发展。

4. 云南省国家公园法律制度的完善建议

(一) 明确保护优先的原则

保护优先的原则应该通过具体的条款清楚详尽表示出来,并且要贯穿于所有的法律法规中,确保法律体系的一致。坚持保护优先,意味着长期以来“经济发展优先”的理念被改变了,“保护”和“发展”二者之间的冲突,只有通过法律手段才能解决。因此《管理条例》中“严格保护”的原则应改为“保护优先”并放在首位。

保护优先入法仅仅是完成了法律化的第一步,这个原则本身并不能够为解决环境问题提供一个彻底的方法,因此还需要解决如何以法律化的方式在实践中运用该原则的问题,明确保护优先原则中的“优先”是优先于什么[4],在国家公园的领域,优先并不能仅仅模糊的概括为对国家公园的保护优先于经济的发展,而应该将国家公园范围内具有特殊重要生态功能的区域划定生态保护红线,优先保护良好的生态系统,对高强度的开发利用活动,在立法和执法中应该严格的管控,以国家公园的功能区为基础,制定严格的区域开发要求,实施最严格的保护和用途管制,对严格保护区和生态保育区设定严格的要求,不允许未经批准的任何开发类活动,对于休憩展示区和传统利用区因地制宜地允许较小环境影响的开发行为的类型、范围和程度。

(二) 推进“一园一法”立法

随着国家公园体制改革的不断深入,“一园一法”的立法模式逐渐成为了学者们的主流观点,在实践中也受到了青睐[5]。但是深入了解可知,我国仅仅具备了“一园一法”的形式,实质上,还没有实现“一园一法”的核心功能,因此必须深入推进“一园一法”的立法模式。

1) 推进“一园一法”的原因

云南省位于我国西南,地理环境复杂,这就导致云南各区域的气候差异显著,形成了热带、亚热带、温带、寒带甚至荒漠等气候带以及丰富的生态资源,是我国生物多样性最为丰富的省份,也是全球生物多样性热点地区之一。不同的国家公园依托不同的生态环境产生,不同国家公园内的生物资源也有其独特性,因此不同的国家公园应该结合自己的实际来进行管理。

此外,云南省是中国民族种类最多的省份,除了汉族之外,人口较多的少数民族有25个。云南省的国家公园,大都位于少数民族地区,例如普达措国家公园位于迪庆藏族自治州境内,丽江老君山国家公园位于玉龙纳西族自治县,西双版纳国家公园位于傣族自治州境内,在进行国家公园立法时就应该考虑当地少数民族地区的生活习惯。

2) “一园一法”的立法模式选择

目前世界各国“一园一法”的立法主体主要有两种模式,一种是以美国为代表的中央主导型,另一种是以德国为代表的地方主导型。美国是第一个拥有国家公园的国家,至今已经形成了比较稳定的国家公园立法模式,被认为是“一园一法”模式最典型的国家,每一个国家公园都有一部由国会通过的国家公园法。德国则是由中央负责立法,地方政府(一般是州政府)负责国家公园的建立和日常管理[6]。两种模式各有其缺点,中央主导型有利于规范全国的国家公园管理模式,使各国家公园能够相互协调,不至于发生冲突,地方主导型的优势则在于,可以结合当地实际,协调国家公园与当地的冲突。结合我国的实际,如果采用中央主导型,这无疑会加大中央的立法压力,而且这种立法模式不利于调动各地的资源对国家公园进行管理,如果采用地方主导型,各地不同的管理体制不利于未来国家层面管理体制的统一,这样,非但没有解决差异化的问题,未来还可能造成法律不协调的问题。

我国实行民主集中制的原则,在坚持中央统一领导的前提下,还要发挥地方的积极主动性,民主集中制原则在立法领域就要体现为:我国的法律既能在全国范围内通行,又要能适应各个地方的实际情况。为此我国应该尽快制定出一部《国家公园法》,作为适用于所有国家公园的综合性的基本法,突破地方立法的桎梏,上升为整体性的立法,为各地国家公园立法提供指导,在设置具体条文时,应该涵盖能在全中国范围内统一适用的规定。其次,国家公园所在的省级人大应该制定地方性的法规对《国家公园法》进行细化和补充,确保适应当地的需要,并且有针对性地实施“一园一法”,对于特殊性不强的国家公园不需要单独制定法律,直接适用国家层面或者省层面的相关法律即可,只有当上位法没有规定或规定不够明确和详细时,再由省级人大及政府或者设区的市级人大及政府来制定针对该国家公园的法律,解决差异性的问题。这样即可以使全国范围内的法律保持一致,又可以解决不同地区差异性的问题,而不

至于使立法发生冲突,同时,有针对性的实施“一园一法”可以提高立法机关的立法效率,节约有限的立法资源。

3) 将民族习惯法融入到国家公园的立法当中

由于云南省少数民族众多,在进行“一园一法”的立法时,应该让习惯法中有利于国家公园建设的制度与国家公园法有机结合起来,在保护国家公园生态环境的同时还能促进国家公园与当地经济、社会的协调发展,充分发挥国家公园的功能。例如,普达措国家公园位于藏族自治州境内,藏民通常把当地的一些自然景观奉为“神山”或者“圣湖”,按照神山崇拜的观念,神山上的所有野兽,都不能猎取^[7]。为此,在制定法律时,应该吸收习惯法中的规定,尊重当地的风俗和信仰。其次,从法理学来看,制定地良好的法往往更有利于人们遵守,为了达到高级的守法状态,必须要让守法的主体从内心真正的认可法律。最后,将习惯法融入国家公园立法当中,可以使当地的少数民族从内心真正的认可国家公园法,实现守法主体的主动守法,有利于落实“一园一法”得模式,变应然为实然。

(三) 建立科学的管理体制

云南省国家公园还处于试点阶段,建立一个高效、完整的国家公园管理体制,对云南省乃至全国的国家公园体制建设有着非常重要的意义。2018年,国家林业和草原局加挂国家公园管理局的牌子,标志着国家公园管理局的成立,这为云南省国家公园管理体制的设立指明了方向,因此,云南省国家公园的管理体制可以采用以下模式:成立一个由云南省政府直接领导的国家公园管理局,负责云南省国家公园的建设、管理、执行和监督的工作,并且明确其法律责任;其次,由于云南省的国家公园不局限于一个的州(市),且云南省地貌复杂、民族众多,各个地方的具体情况也不同,因此,在有国家公园的各州(市)应该设立国家公园管理委员会,负责辖区内国家公园的管理工作;最后在有国家公园的各县设立国家公园管理所,负责国家公园的日常事务。形成国家公园管理局-国家公园管理委员会-国家公园管理所的分级统一的管理体制。

(四) 完善公众参与的程序和途径

完善公众参与制度可以促进政府国家公园决策科学化,认真听取公众提出的各种看法和意见,进而维护公众的环境权益,调动全社会的力量共同做好环境保护的工作。要想让公众参与制度在实质上得以实现,就必须完善公众参与的程序和途径,让公众参与制度有法可依。

第一,对于国家公园的规划,应该充分考虑当地居民的意见。我国《环境保护法》的相关规定,在编制有关开发利用的规划时,应当进行环境影响评价,在环境影响评价中引入公众参与,有利于提高决策的科学性和民主性。旅游业的发展,会使当地的传统文化在一定程度上受到冲击,使得民族文化遭受商业化和市场化的侵蚀,因此在进行规划时,一定要兼顾当地居民的利益,尤其是利益相关的居民的利益,建立合理的利益协调和分配机制,让居民参与到国家公园的开发利用当中,国家公园的设立、规划、分区等其他与当地居民密切相关的活动,要同他们进行讨论和协商,尤其是要使其在经营和管理中受益。只有充分保障了他们的合法权益,才能使当地居民积极主动地参与到国家公园的保护和管理当中。首先,要加强对公众参与的宣传力度,使公众认识到环境影响评价的重要性,方便工作人员展开环境影响评价的工作^[8];其次,要创新公众参与的形式,通过召开公众座谈会、电子邮件、设立公众信箱和热线电话等手段收集大众对环境影响报告书的意见,并进行整合。对于被采用的意见,应该在规划中充分考虑,对于未被采纳的意见,必须在一定的期限内回应大众,解释未被采纳的理由。

第二,对于志愿者活动具体的程序和途径应该进一步做出规定。志愿者的参与可以在很大程度上减轻国家的人力和资金投入。各个国家公园要建立一支专业的志愿者团队,公众可以通过在官网上提交申请加入到志愿活动当中。为了更有利于国家公园的管理和保护,首先对志愿者设定一定的标准,并且控制志愿者人数。国家公园的管理机构应当建立志愿者培训机制,让国家公园的志愿者在进行志愿活动之

前,根据所进行的活动的不同,进行专业的培训,并进行考核,对申请者进行筛选,尤其是在严格保护区和生态保育区进行志愿活动的志愿者,要求志愿者具备一定的专业知识,保证志愿活动的质量,避免国家公园遭到破坏。各管理机构要制定志愿活动的规范准则,并对志愿活动进行监督,对于违反志愿活动规定的,要立刻停止其活动。

第三,允许公众参与特许经营。国家公园允许当地的居民进行一定程度的旅游项目建设,但是必须要经过管理机构的批准,取得营业执照,并且旅游项目只能在核心利用区和休憩展示区的一定范围内进行,避免对国家公园重要生态功能的破坏。经营所需要的硬件设施由国家公园管理机构统一规定,以保持国家公园内部生态景观的和谐。国家公园内所进行的一切旅游项目要公开透明,接受管理机构和当地居民的监督。同时对当地的居民进行必要的培训,增强他们的环境保护意识。对于参与旅游项目的居民,依托当地的学校,进行基础的技术和专业培训,增强环境保护的技能。在此基础上,培训一批当地的居民导游,由他们引导游客及开发利用者的活动,规范他们的行为,减少对国家公园的破坏。

第四,要保护公众对国家公园的监督权,建立国家公园举报制度。首先要建立信息公开的平台,通过网络、广播、公告等增强环境信息的透明度,保障公众的信息知情权。其次,在全省各地设立举报的受理机构,建立多种举报途径,设立公众信箱、热线电话以及政府官网留言等,鼓励公众对环境违法行为和行政机关的不作为进行举报,使国家公园的管理处于公众的监督之下。对于公众举报的问题,经过查证,情况属实的应该在7天内作出处理,并将处理的结果公之于众,保障公民的知情权,情况不属实的,也应该作出说明,并告知公众,可以通过诉讼的方式来解决纠纷,保障自己的合法权益。

5. 结束语

国家公园作为自然保护地的一种类型,是生态环境保护的重要手段。完成国家公园体制试点工作需要积极寻求法律制度的保障,因此,需要从理论和实践中积极探索国家公园的建设经验,创新国家公园法律制度。本文从《云南省国家公园管理条例》入手进行研究,但是由于各方面能力的局限以及问题的复杂性,只是在法律制度、管理模式以及公众参与三个方面提出了初步的建议,在理论和实践方面还有很多的不足,希望通过本文的研究能为云南省国家公园的建设提供法律保障,为国家层面国家公园法的出台提供理论基础。

参考文献

- [1] 钟永德,徐美,刘艳,等.典型国家公园体制比较分析[J].北京林业大学学报(社会科学版),2019,18(1):46.
- [2] 任治忠.云南国家公园的探索与实践[J].林业建设,2018(5):56.
- [3] 沈寿文.“分型”立法体制与地方实验性立法的困境——以《云南省国家公园管理条例》为例[J].法学杂志,2017,38(1):31.
- [4] 马允.论国家公园“保护优先”理念的规范属性——兼论环境原则的法律化[J].中国地质大学学报(社会科学版),2019(1):105.
- [5] 秦天宝,刘彤彤.国家公园立法中“一园一法”模式之迷思与化解[J].中国地质大学学报(社会科学版),2019(6):2.
- [6] 郑文杰.我国国家公园建设的立法路径与当地社区利益协调研究[J].常州工学院学报(社科版),2019,37(2):102.
- [7] 淡乐蓉.藏族神山圣湖崇拜的法人类学考察[J].青藏高原论坛,2016,4(4):62.
- [8] 郭阿妍.我国环境影响评价中公众参与的问题和对策探讨[J].传播力研究,2019,3(33):12.